

15.04.2016

О. Бородіна, член-кореспондент НАН України, голова відділу економіки і політики аграрних перетворень Інституту економіки і прогнозування НАН України

Прозорість спільної аграрної політики у ЄС: емпіричні докази

У рамках виконання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, орієнтації на європейські цінності у створенні нової системи управління аграрним і сільським розвитком вітчизняна аграрна політика може переорієнтуватися на стратегічні суспільні цілі з чітко визначеними пріоритетами, дієвими механізмами реалізації та надійними джерелами фінансування. Цей процес ускладнюється тим, що у нас аграрна політика завжди не узгоджувалася із селянською тактикою виживання ([Дзеркало тижня. Україна](#)).

Подолання відчуження між сільським співтовариством і громадянським суспільством, з одного боку, та державними структурами і великим бізнесом – з іншого, є неабияким викликом для України. Судячи з подій лютого 2016 р., коли при формуванні громадської ради при Мінагрополітики влада знову залишилася в руках у попередніх учасників, а 4,1 млн особистих селянських господарств не отримали там ніякого представництва, мабуть, не варто сподіватися, що ці процеси розвиватимуться дуже швидко. Проте вітчизняному аграрному бізнесу необхідно чітко усвідомити, що шлях до Євросоюзу відкритий лише тим, хто буде Європу у власній країні за стандартами ЄС. Відкритість, прозорість і конструктивний діалог при розробці політики мають стати звичайною практикою та нагальною потребою економічного розвитку країни.

У рамках Європейського Союзу аграрна політика є окремою самостійною складовою економічної політики ЄС і має назву «Спільна аграрна політика» (САП). У середині минулого століття фінансова система САП стимулювала нарощення обсягів та експорту сільськогосподарського виробництва, а наприкінці – їх стримування. На початку нинішнього століття чисто ринкові заходи САП стали активно доповнюватися політикою «неринкового характеру», оскільки лише ринковими заходами Європі не вдавалося забезпечити збалансування аграрної структури, підвищення конкурентоспроможності фермерів на внутрішніх і зовнішніх ринках, належного утримання тварин, збереження навколишнього середовища і сталого розвитку сільської місцевості. Тому САП була структурована за двома рівнями: перший – ринкова аграрна політика (прямі виплати) і другий – політика сільського розвитку. Остання зумовлена значною заклопотаністю

Європи соціальними та екологічними проблемами, нижчою порівняно з містом якістю життя на селі, кліматичними змінами, нерівномірністю регіонального розвитку тощо. Відповідно до цих викликів САП було докорінно реформовано у програмному періоді 2007–2013 рр., що знайшло своє продовження і на період 2014–2020 рр. У новому програмному періоді дворівнева структура САП залишається. При цьому політика сільського розвитку (другий рівень) значно різноманітніша за набором інструментів, ніж політика ринкового регулювання (перший рівень).

Політика сільського розвитку протягом 2007–2013 рр. формувалася на основі підходу стратегічного програмування довкола чотирьох осей, де кожна вісь включала набір заходів, спрямованих на одну мету. Три вісі спрямовані на таке:

- підвищення конкурентоспроможності сільського та лісового господарства;
- забезпечення сталого управління земельними ресурсами;
- диверсифікацію сільської економіки та підвищення рівня життя в сільській місцевості.

Четверта вісь – методологічна, оскільки спрямована на залучення сільського населення до аграрного і сільського розвитку через групи локальної взаємодії (програма LEADER). Саме ці заходи забезпечують розробку політики за принципом «знизу – догори».

У новому програмному періоді 2014–2020 рр. політика сільського розвитку підтримуватиме такі масштабні пріоритети:

- пришвидшення поширення знань у сільському господарстві та лісництві;
- посилення конкурентоспроможності всіх видів сільськогосподарського виробництва та підвищення життєздатності ферм;
- сприяння організації харчового ланцюга для створення доданої вартості;
- перехід до економіки з низьким рівнем вуглецю у сільському господарстві та лісництві;
- вивільнення потенціалу зайнятості та розвитку сільських територій.

Суспільному усвідомленню, розумінню та сприйняттю політики підтримки фермерів, сільських громад та інфраструктури у сільській місцевості у ЄС надається дуже важливе значення. В Україні вивчення суспільної думки у цій сфері не стало ні звичкою, ні потребою управлінців при розробці певних заходів аграрної політики та їх оцінки. Натомість у ЄС на регулярній основі відстежується суспільна думка для того, щоб зрозуміти ставлення європейців до сільського господарства, рівня його

загальнооекономічної та секторальної важливості, зрозуміти роль фермера, агропродовольчого виробництва і сільської місцевості для суспільного добробуту Європи. Ключовою темою опитування є визначення того, що європейці знають про спільну аграрну політику Євросоюзу, а також оцінювання суспільної думки щодо різних заходів фінансової допомоги фермерам і селу. Останнє опитування проводилося протягом 17–26 жовтня 2015 р. у 28 країнах – членах ЄС відповідно до загальної методології «Євробарометра». Шляхом прямих інтерв'ю (віч-на-віч, рідною мовою, вдома у інтерв'юєрів) були зібрані думки про САП ЄС, сільське господарство і село майже 30 тис. європейців з різних соціальних і демографічних прошарків у всіх країнах-членах ЄС.

Останнє опитування показало широке схвалення європейцями пріоритетів Спільної аграрної політики ЄС, які були визначені Єврокомісією для фінансової підтримки у новому програмному періоді 2014–2020 рр. Аналізуючи результати цього опитування порівняно з попередніми (2007, 2009, 2012, 2013), Єврокомісія відстежує, як змінилася суспільна думка щодо аграрної політики в динаміці.

Протягом досліджуваного періоду у динаміці здебільшого європейці демонструють поліпшення ставлення до сільського господарства та сільської місцевості. Їх погляди орієнтовані на те, що головна відповідальність щодо забезпечення європейців здоровою і безпечною продукцією високої якості лежить на фермерах, і це збігається з головною метою САП ЄС. У цьому контексті дещо дивним є такий факт: незважаючи на те, що переважна більшість європейців погоджується із перевагами САП для всього співтовариства, зниження підтримки сільського господарства і сільського розвитку з бюджету ЄС триває. У новому програмному періоді частка САП у бюджеті ЄС скоротиться з 39 % (у 2013 р.) до 33 % (у 2020 р.).

У 2015 р. порівняно з опитуванням 2013-го покращилося розуміння європейцями того, що для досягнення продовольчого забезпечення сільське господарство потребує тяжкої праці та фінансових інвестицій. Як результат цього «зміненого бачення», більшість опитаних бажала б у наступні десять років бачити зростання підтримки фермерів, проте сьогодні більшість із них вважає, що цей рівень «можливо, достатній». Разом із цим збільшується частка респондентів, які дотримуються думки, що цей рівень «занадто низький», і лише 13 % опитаних, навпаки, вважають за доцільне зменшити рівень підтримки фермерів.

У цілому європейці стали більш обізнаними у сфері функціонування спільної аграрної політики у Європейському Союзі порівняно з 2013 р., хоча мало хто знає деталі. Щодо великого розміру бюджету САП переважна

більшість респондентів переконані, що це поліпшує торговельні відносини між ЄС і рештою світу (66 %) і допомагає полегшити функціонування єдиного ринку ЄС (65 %). Європейці переконані, що причина, через яку ЄС витрачає значну частину бюджету на САП, полягає у необхідності фінансової допомоги фермерам, що гарантує стаке забезпечення продовольством громадян ЄС. Якщо загалом суспільна думка здебільшого позитивно оцінює сприяння заходів САП забезпеченню європейців здоровою, якісною, безпечною продукцією, то значна частина опитаних вважає, що ЄС не виконує своєї ролі у створенні фермерам і їхнім сім'ям належних стандартів проживання у сільській місцевості. У цьому контексті одним з двох головних пріоритетів САП у новому програмному періоді європейці вважають поліпшення ситуації шляхом посилення ролі фермерів у продовольчому ланцюзі (45 %); другим – необхідність інвестицій для стимулювання економічного зростання і створення робочих місць у сільській місцевості у рамках політики сільського розвитку (47 %). Опитані здебільшого підтримують здійснення платежів фермерам на сільськогосподарську діяльність, що спрямовані на екологію та заліснення. Вони вірять, що ліси дають екологічні вигоди, такі, як абсорбування двоокису вуглецю, збереження природи, збереження біорізномайття та забезпечення тварин місцями проживання.

Європейці вважають, що скорочення субсидій фермерам буде виправданим у тому разі, якщо вони не дотримуватимуться стандартів якості продукції, здоров'я тварин і екологічних стандартів.

Широка роз'яснювальна робота та відстеження суспільної думки роблять європейську політику відкритою і зрозумілою як для фермерів, так і для платників податків, котрі усвідомлюють, на що витрачаються їхні кошти. Відсутність в Україні інституційних важелів впливу на урядову політику поширює «псевдогромадську участь», не дає можливості для реального впливу громадськості та науковців на формування державної аграрної політики, сприяє «консервації» лобіювання інтересів і прагнень великого капіталу. Поки що у цьому контексті не зроблено навіть наближених до європейських цінностей кроків із залучення суспільства у політичні процеси. Такі інституційні засади навряд чи сприятимуть взаємному розумінню політик у сфері аграрного і сільського розвитку України та ЄС, що визначено в Угоді про асоціацію як один із напрямів зближення сторін.